

Aktuelle Reformvorschläge zur EU-Sozialpolitik - von der Kontroverse zum scheinbaren Konsens?

Falkner, Gerda; Obermaier, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Falkner, G., & Obermaier, A. (2008). Aktuelle Reformvorschläge zur EU-Sozialpolitik - von der Kontroverse zum scheinbaren Konsens? *SWS-Rundschau*, 48(2), 201-220. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-233283>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Aktuelle Reformvorschläge zur EU-Sozialpolitik – von der Kontroverse zum scheinbaren Konsens?

Gerda Falkner/Andreas Obermaier (Wien)

Gerda Falkner/Andreas Obermaier: *Aktuelle Reformvorschläge zur EU-Sozialpolitik – von der Kontroverse zum scheinbaren Konsens?* (S. 201–220)

Die aktuellen Vorschläge zur Reform und Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik sind geprägt von zumindest oberflächlichem Konsens über die Herausforderungen für, die Ziele und Mittel sowie über die Form der Umsetzung von EU-Sozialpolitik. Der Artikel erklärt diese – im Vergleich zur konfliktträchtigen Debatte in der Vergangenheit – verhältnismäßig konsensuale Situation mit vier Faktoren: Erstens wurden bereits viele sozialpolitische Materien auf EU-Ebene relativ erfolgreich geregelt. Zweitens bewegt sich EU-Sozialpolitik zwar in kleinen Schritten, aber doch. Drittens entpolitisierten Formelkompromisse die Debatte. Und viertens wurden sozialpolitisch relevante Entscheidungen auf die wirtschaftspolitische Arena und die Gerichte verlagert. Aufsehen erregende EuGH-Urteile aus dem Jahr 2007 könnten mittelfristig zu einer Re-Politisierung der EU-Sozialpolitik führen. Angesichts unterschiedlicher Denkmodelle sowie sozialer und arbeitsrechtlicher Niveaus in den Mitgliedstaaten ist aber nicht zu erwarten, dass über Formelkompromisse hinausgehende Lösungen leicht zu erringen sein werden.

Schlagworte: Entwicklung der EU-Sozialpolitik, Reformdebatte, Verlagerung auf wirtschaftspolitische und gerichtliche Arenen

Gerda Falkner/Andreas Obermaier: *Current Reform Proposals for EU Social Policy – from Harsh Controversies to Superficial Consensus?* (pp. 201–220)

Current reform proposals in the field of EU social policy are characterised, at least at the surface, by rather consensual views. This refers to the challenges, the overall goals and instruments, and the ways how to implement social policy. Whereas discussions can be characterised by harsh controversies in the past, four factors explain the consensual character of most reform proposals: First, many social standards have indeed already been agreed upon at EU level. Second, while it is true that EU social policy has only been developed incrementally, it still has been moving. Third, there are certain compromise formulae that depoliticised the relevant discourse. Finally, crucial issues of social and labour law have been transferred to the (politico-) economic and judicial arenas. Considering some remarkable decisions of the European Court of Justice in 2007, it is to be expected that EU social policy may be repoliticised. However, cleavages in policy paradigms, social standards and industrial law will make solutions beyond compromise formulae rather difficult.

Keywords: development of EU social policy, reform debate, shift to (politico-) economic and judicial arenas

1. Einleitung – Hintergrund, Fragestellungen, Ziele und Aufbau des Textes¹

EU-Sozialpolitik war und ist seit Beginn der europäischen Integration ein umstrittenes Thema und sowohl für viele politische AkteurInnen (inklusive Gewerkschaften und ArbeitgeberInnen) als auch für die breite Öffentlichkeit von großem Interesse. Besonders heftig waren die einschlägigen Kontroversen rund um das so genannte »EG-Binnenmarktprogramm« in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre, als das Schlagwort vom »Sozialdumping« umging.

Vor diesem Hintergrund ist es überraschend und erklärungsbedürftig, dass in den letzten Jahren weniger kontrovers über EU-Sozialpolitik diskutiert wurde. Es liegt zwar eine Vielzahl von unterschiedlichen Diskussionsbeiträgen vor, in denen jedoch zumindest oberflächlicher Konsens über die Herausforderungen und die Ziele und Mittel von EU-Sozialpolitik überwiegt. Der vorliegende Beitrag stützt sich auf die Untersuchung von 35 Vorschlägen zur Reform und Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik. Ziel ist es zunächst, die Übereinstimmungen und Differenzen in den Vorschlägen zu analysieren. Darauf aufbauend liegt das Hauptaugenmerk auf dem Versuch, den scheinbaren Konsens zu erklären.

Zum besseren Verständnis und zur leichteren Einordnung des Themas beginnen wir mit einem kurzen Überblick zur geschichtlichen Herausbildung einer eigenen Sozialpolitik der EU (Kap. 2). Danach erläutern wir die methodische Herangehensweise im Projekt (Kap. 3). Es folgen eine Zusammenfassung der weitgehend konsensualen Punkte innerhalb der Reformvorschläge (Kap. 4) sowie Beispiele für konkrete Vorschläge, wobei auch die besonders weitgehenden einbezogen werden (Kap. 5). Von besonderer Bedeutung scheint uns die Diskussion darüber zu sein, ob nicht (eventuell auf anderen Ebenen) doch weiter unterschiedliche Ansichten zu einem (potenziellen) »sozialen Europa« bestehen (Kap. 6). Vier Überlegungen werden dabei diskutiert: die Tatsache, dass auf EU-Ebene bereits viele sozialpolitische Materien geregelt sind, die eingeübte Politik kleiner Schritte in diesem Feld, Entpolitisierung durch Formelkompromisse sowie die Verlagerung von sozialpolitisch relevanten Entscheidungen auf die wirtschaftspolitische Arena und die Gerichte. Der letzte Teil des Beitrags ist ein praxisbezogener Ausblick, in dem Umsetzungsbedingungen für die künftige EU-Sozialpolitik diskutiert werden.

Abschließend ist festzuhalten, dass es verschiedene *Definitionen von »EU-Sozialpolitik«* gibt – sowohl in der praktischen Politik als auch in der einschlägigen Reformdebatte. Gemäß einer engen Definition verfolgt die EU-Sozialpolitik die im EG-Vertrag

1 Teile dieses Beitrags basieren auf dem Forschungsprojekt »Konzeptionelle Vorschläge zur Reform und Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik«, das im Auftrag des österreichischen Bundeskanzleramts zwischen Juli und Dezember 2007 durchgeführt wurde (Leitung: Gerda Falkner, Projektmitarbeiter: Andreas Obermaier und Holger Bähr). Wir bedanken uns für die Genehmigung zur Veröffentlichung eines Auszugs der Ergebnisse im Rahmen dieses Artikels. Es sei an dieser Stelle noch explizit darauf hingewiesen, dass dieser Artikel auch Einsichten und Meinungen enthält, die über das Forschungsprojekt und dessen Endbericht hinausgehen und mit denen weder der Auftraggeber noch die durchführende Institution identifiziert werden dürfen.

festgelegten Ziele, Beschäftigung zu fördern, Gleichstellung zu unterstützen, Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und einen angemessenen sozialen Schutz zu garantieren. Eine weite Definition von Sozialpolitik berücksichtigt darüber hinaus wirtschafts-, migrations- und forschungspolitische Maßnahmen und schließt im Rahmen des Konzepts der Nachhaltigkeit auch umweltpolitische Belange mit ein. Allerdings ist dies in den hier diskutierten Reformvorschlägen eher selten der Fall. Nur wenige enthalten migrationspolitische Aspekte (Europäische Kommission 2005 und Rat der EU 2006) oder, im Rahmen der Nachhaltigkeit, umweltpolitische Komponenten (Rasmussen/Delors 2006 und Party of European Socialists 2006). Der überwiegende Teil der Vorschläge beschränkt sich auf die beschriebene engere Definition der EU-Sozialpolitik. Im folgenden Abschnitt zur historischen Entwicklung werden vor allem jene Aktivitäten dargestellt, die im Kontext des Kapitels »Sozialvorschriften« des E(W)G-Vertrages diskutiert oder beschlossen wurden – es kommt also eine praxisbezogene Definition von E(W)G-Sozialpolitik (später: EU-Sozialpolitik) zum Tragen.²

2. Historische Entwicklung von EU-Sozialpolitik³

In Bezug auf die Sinnhaftigkeit einer gemeinsamen Sozialpolitik auf EU-Ebene stießen schon bei der Aushandlung der »Römischen Verträge« (EWG- sowie EAG-Vertrag) 1956/57 jene unterschiedlichen Positionen aufeinander, die im Wesentlichen bis heute fortbestehen.

Nachdem man sich darauf geeinigt hatte, dass die Integration der Märkte im Zentrum des Vertragswerks stehen sollte, wurde diskutiert, welches Ausmaß an sozialpolitischer Harmonisierung zur Herstellung gerechter Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen aller EWG-Länder notwendig sei. Die neoliberal argumentierende Seite betrachtete Sozialkosten als nur einen unter vielen wettbewerbsrelevanten Kostenfaktoren. Mit dem Argument, das unbehinderte Spiel der Marktkräfte bringe jedenfalls die effizienteste Allokation des Kapitals und im Endergebnis Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten, wandte sich vor allem die deutsche Delegation gegen jeden »Eingriff« in den freien Wettbewerb (und sei es auch in jenen um Arbeits- und Sozialkosten) auf EWG-Ebene.

Die französische Verhandlungsdelegation argumentierte demgegenüber, dass in den Preis der Wirtschaftsgüter eingehende »soziale Kosten« künstliche Kosten (vergleichbar z. B. Steuern) darstellten. Sie seien daher nicht wie etwa geographische und klimatische Bedingungen als natürlich vorgegeben zu behandeln. Dieser Ansicht

2 Im Jahr 1967 wurden die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) (heute EG, Europäische Gemeinschaft) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) zu den Europäischen Gemeinschaften verschmolzen. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Europäische Union (EU) gegründet, die ein gemeinsames Dach für die Europäischen Gemeinschaften bildet. Der EGKS-Vertrag lief im Jahr 2002 aus.

3 Das folgende Kapitel zur historischen Entwicklung von EU-Sozialpolitik ist eine verkürzte Darstellung aus zwei Büchern von Falkner (1994, 1998). Für weiterführende Literatur siehe etwa Leibfried/Pierson (1998).

nach sollten bei weitgehender Angleichung der sonstigen ökonomischen Rahmenbedingungen die Sozialabgaben nicht als sogar verstärkt wettbewerbsrelevante Kostenunterschiede übrig bleiben: Aufgrund deutlicher Differenzen dieser Größe könnte sonst nämlich ein Abwandern des Kapitals und somit von Arbeitsplätzen in Länder mit niedrigeren Sozialkosten erfolgen, oder es könnte zu einem »sozialen Dumping« kommen – im Sinne eines Drucks auf die sozial fortschrittlicheren Länder, ihre Standards zu senken.

Letztendlich setzte sich 1957 ein Kompromiss mit Übergewicht zugunsten der Argumentationslinie der neoliberalen Denkschule durch. Im bis heute nachwirkenden Artikel 117 EWG-Vertrag (EWGV) äußerten die Mitgliedstaaten die Auffassung, dass sich die prinzipiell von ihnen angestrebte »Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte« sowie deren »Angleichung auf dem Wege des Fortschritts ... sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben« werde. Es wurde kein eigenes Verfahren zur sozialpolitischen Rechtsetzung der Gemeinschaft vorgesehen, sondern auf einen Automatismus gesetzt. Im Unterschied etwa zum Agrar-, Wettbewerbs- oder Verkehrssektor verfügte der EWGV damit im Sozialbereich über *keine konkreten Handlungsermächtigungen zu einer aktiven politischen Gestaltung*,⁴ sondern nur über punktuelle Regelungen mit materiellem sozialpolitischem Gehalt.

Dass nichtsdestotrotz in vielen Bereichen des Sozial- und vor allem Arbeitsrechts EG-Normen beschlossen wurden, besonders ab der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre, war rechtlich überhaupt nur möglich, weil es so genannte subsidiäre Kompetenzgrundlagen der EG gibt (vor allem Artikel 100 und 235 EWGV), die ein Eingreifen der EG in einzelnen Fällen mangels ausdrücklicher Ermächtigung vorsehen. Diese Bestimmungen wurden im Laufe der Zeit immer großzügiger interpretiert. Es entwickelte sich ein Ansatz punktueller *sozialpolitischer Interventionen* auf EG-Ebene. Die EG vereinheitlichte also nicht grundlegend die Sozialversicherungssysteme, das Arbeitsrecht oder die sozialen Grundrechte der Mitgliedstaaten. Vielmehr setzte sie nur in Teilbereichen gemeinschaftliche Maßnahmen, und diese wurden wiederum *grundsätzlich als Mindestnormen gestaltet* (erlaubten also ein Abweichen »nach oben«).⁵

4 Dementsprechend wurden der EG-Kommission im sozialen Bereich nur sehr eingeschränkte Befugnisse übertragen: Gemäß Artikel 118 EWGV sollte sie durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen – also jedenfalls für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich – tätig werden. Vorschläge für verbindliche Rechtsakte waren im Gegensatz zu vielen anderen Politikbereichen der EWG nicht vorgesehen. Damit bestätigte Artikel 118 die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (und nicht der Gemeinschaft) auf sozialpolitischem Gebiet.

5 Daneben gibt es die finanziellen Förderungen durch den Europäischen Sozialfonds, der entgegen seinem Namen ein arbeitsmarktpolitisches Instrument ist, die Koordinierung der Sozialversicherung für WanderarbeitnehmerInnen, und seit Ende der 1990er-Jahre die »Offene Methode der Koordinierung« (siehe dazu näher Kap. 6) in mehreren Feldern wie etwa soziale Eingliederung, Beschäftigung und Langzeitpflege. Dabei geht es allerdings nur um unverbindliche Vorgaben und regelmäßige Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und nicht um eine Rechtsangleichung.

Diese punktuelle Mindestharmonisierung war allerdings nur mit einstimmigen Beschlüssen des EG-Ministerrates möglich. Die Sozialintegration verlief deshalb vergleichsweise schleppend, und in den 1980er-Jahren wurden viele Kommissionsvorschläge jahrelang im Ministerrat blockiert (u. a. zum Elternurlaub oder zur atypischen Beschäftigung). Im Zuge der Planung des EG-Binnenmarkts (»Europa 1992«) begann daher eine Diskussion über Rechtsgrundlagen im EWGV, die die Blockade sozialpolitischer Vorschläge lösen sollten. Die dafür vorgebrachten Argumente unterschieden sich nicht wesentlich von jenen der 1950er-Jahre.

Die erste große Vertragsreform von 1986 (»Einheitliche Europäische Akte«) brachte aber letztlich nur einen sehr beschränkten Kompetenzzuwachs im Sozialbereich. Noch dazu dienten textliche Ungenauigkeiten und Mehrdeutigkeiten als Mittel zur Konsensfindung unter den Regierungen. Der neue Artikel 118a EWGV hielt fest, dass die Mitgliedstaaten sich bemühen würden, die Verbesserung »insbesondere« der Arbeitsumwelt zu fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der ArbeitnehmerInnen zu schützen. Diese nicht eindeutige Formulierung setzte einen intensiven juristischen wie politischen Disput über die Auslegung der neuen EWG-Vertragsbestimmung in Gang. Es stellte sich die Frage, ob die Harmonisierung nur Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz betreffen sollte (dieser Bereich ist unstrittig und hier gibt es mittlerweile eine Vielzahl von EG-Vorschriften) oder aber die Arbeitsbedingungen insgesamt. Letztere Lesart gab der EG rechtlich eine weitreichende Interventionskapazität im arbeitsrechtlichen Bereich (etwa in Hinblick auf die Arbeitszeit und die Urlaubsbestimmungen) und wurde vor allem vom Europäischen Parlament, später auch von der EG-Kommission, vertreten. Auch vergrößerte eine solche Deutung die politische Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft beträchtlich, weil Artikel 118a EWGV erstmals eine mehrheitliche Beschlussfassung für Materien der Sozialpolitik erlaubte. Somit musste man sich nicht mehr nach dem widerwilligsten Mitgliedsland richten.

In der Praxis dauerte es einige Jahre, bis sich Anfang der 1990er-Jahre die weite Interpretation der umstrittenen 118a-Bestimmung durchsetzte. Mehrere Richtlinien (etwa zur Arbeitszeit und zum Schutz von jungen und von schwangeren Arbeitskräften) wurden auf Grundlage von Artikel 118a EWGV gegen den Wunsch einzelner Regierungen beschlossen. In der Folge veränderte sich mit dem Maastrichter Vertrag 1992, dem Amsterdamer Vertrag 1997, dem Vertrag von Nizza 2000 und zuletzt (nur mehr geringfügig) mit dem jedoch noch nicht in Kraft gesetzten Lissabonner Reformvertrag 2007 die *vertragliche Basis für EU-Sozialpolitik*.

Wesentlich ist, dass die einschlägigen Kompetenzgrundlagen und Beschlussmodalitäten in vielen Teilbereichen entscheidend verbessert wurden. Die Zielsetzungen für EU-Sozialpolitik sind inzwischen vergleichsweise breit und umfassen »die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen« (Artikel 136 EGV, konsolidierte Version 2006). *Damit ist*

klargestellt, dass neben den Mitgliedstaaten auch die Gemeinschaft Kompetenzen für aktive Sozialpolitik haben soll.

Zur Verwirklichung der genannten Ziele können heute in vielen Bereichen »schrittweise anzuwendende Mindestvorschriften« schon mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Dies gilt auf Grundlage des momentan gültigen EG-Vertrags (in der Fassung des seit 2003 in Kraft befindlichen Vertrags von Nizza) für die folgenden Bereiche:

- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der ArbeitnehmerInnen;
- Arbeitsbedingungen;
- Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen;
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen;
- Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz;
- Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes.

In einigen anderen Bereichen wurde jedoch die Einstimmigkeit weiterhin aufrechterhalten. Dies betrifft Fragen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der ArbeitnehmerInnen, den Schutz der ArbeitnehmerInnen bei Beendigung des Arbeitsvertrages, die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInneninteressen einschließlich der Mitbestimmung sowie die Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Nicht-EU-BürgerInnen), die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten. Mehrere Themen bleiben aber weiterhin dezidiert von gemeinschaftlicher EU-Sozialregulierung ausgenommen, denn gemäß Art. 137 Abs. 5 verfügt die EU über keine Kompetenzen für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht (Bildung von ArbeitnehmerInnen-Interessenvereinigungen), das Streikrecht sowie für das Aussperrungsrecht.

Bis Ende 2006 hat die EU insgesamt 97 sozialpolitische Richtlinien erlassen, die in drei sich teils überlappende Teilbereiche eingeteilt werden können:

- 26 Richtlinien im Bereich Mindeststandards von allgemeinen Arbeitsbedingungen (sowie acht Änderungen und zwei Erweiterungen von bestehenden Richtlinien auf beigetretene Staaten);
- 33 Richtlinien im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (sowie 15 Änderungen) und
- 10 Richtlinien im Bereich Gleichbehandlung von Männern und Frauen (sowie zwei Änderungen und eine Erweiterung).

Sehr viele EU-Richtlinien zum Arbeitsschutz wurden Ende der 1980er-/ Anfang der 1990er-Jahre erlassen. Die meisten Richtlinien zu allgemeinen Arbeitsbedingungen gab es hingegen Ende der 1990er-Jahre. Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter wurden über den gesamten Zeitraum 1975 bis 2006 erlassen. Zusätzlich zu den 97 EU-Richtlinien gibt es weitere Rechtsinstrumente in den drei genannten Bereichen, die jedoch unverbindlich sind: Mitteilungen und Empfehlungen der Europäischen Kommission sowie Entschlüsse und Empfehlungen des Rates.

Eine Beurteilung der gegebenen Situation ist nicht einfach und überdies mit nebeneinander bestehenden, höchst unterschiedlichen Bewertungsstandards konfrontiert. Immerhin ist festzustellen, dass viele sozialpolitische Rechtslücken, die durch die Wirtschaftsintegration entstanden waren, wieder mit sozialpolitischen Regelungen (im engeren oder auch weiteren Sinne) geschlossen wurden.⁶ Wenngleich mit teils großer Verzögerung, so konnten doch mittlerweile fast alle von der EU-Kommission vorgeschlagenen sozialpolitischen Bestimmungen verabschiedet werden. Der in den 1980er-Jahren bestehende Rückstau mit vielen im Ministerrat unerledigten Kommissionsprojekten wurde seither großteils abgebaut (Falkner 2004). Kritisch bleibt anzumerken, dass die EU keine prinzipielle Antwort auf die Frage gefunden hat, wie mit unterschiedlichen Arbeits- und Sozialkosten in einem gemeinsamen Markt ohne Binnengrenzen umgegangen werden soll, und dass es vielmehr bei punktueller Intervention geblieben ist. Immerhin wurden jedoch in vielen Bereichen einheitliche Mindeststandards geschaffen und damit – bei aller weiter bestehenden Unterschiedlichkeit – zumindest eine gewisse Anpassung der sozial am wenigsten fortgeschrittenen Mitgliedstaaten erreicht (Falkner 2000).

Dieser Zustand einer zwar signifikant entwickelten, aber weiterhin punktuellen EU-Sozialpolitik, die nur in wenigen Schwerpunkten der klassischen staatlichen Sozialpolitik stärker ausgeprägt ist,⁷ bildet den Ausgangspunkt für die in unserem Projekt und Artikel analysierten Reformvorschläge.

3. Methodik der Studie

Die insgesamt 35 untersuchten Reformvorschläge wurden in drei Schritten zusammengestellt.

Zunächst wurden alle bekannten Texte auf EU-Ebene und auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gesammelt, die Vorschläge zur Reform und Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik enthielten. Es wurden hauptsächlich solche aus den letzten acht Jahren berücksichtigt, um zu gewährleisten, dass die aktuelle sozialpolitische Debatte möglichst umfassend abgebildet wird.

Darüber hinaus berücksichtigten wir aber auch ältere Vorschläge, die aufgrund ihres Inhalts und ihrer kontinuierlichen Rezeption in der Debatte von besonderer Relevanz sind, beispielsweise den Vorschlag der beiden Sozialrechtler Michel Dispersyn und Pierre Van der Vorst aus den Jahren 1990 und 1992 zur Errichtung einer »europäischen Sozialschlange«.

6 Etwa durch die europäischen Betriebsräte, die eine Konsultation der ArbeitnehmerInnen auch in multinationalen Konzernen erlauben; oder durch die Entsenderichtlinie, die viele wichtige Arbeitsbedingungen des Gastlandes (wenngleich nicht alle) auch für in anderen EU-Ländern tätige ArbeiterInnen, z. B. im Baugewerbe, vorschreibt. Es ist hier aus Platzgründen nicht möglich, auf die Probleme bei der Umsetzung der zahlreichen EU-Sozialrichtlinien einzugehen (vgl. aber Falkner u. a. 2005 zur EU-15, Falkner/Treib 2008 auch zu Osteuropa).

7 Auf die zahlreichen indirekten Einflüsse von europäischer Integration auf die nationalen Sozialsysteme kann hier nicht genauer eingegangen werden, siehe dazu etwa Leibfried (2005) oder Obermaier (2007).

In einem zweiten Schritt kontaktierten wir schriftlich und telefonisch drei Wissenschaftler, die auf EU-Sozialpolitik spezialisiert sind, weiters einen Vertreter der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit sowie eine Vertreterin der Nichtregierungsorganisation (NGO) Social Platform, und befragten sie nach weiteren, ihnen bekannten einschlägigen Vorschlägen. Deren Hinweise auf hauptsächlich sehr rezente Reformvorschläge wurden in der Vorschlagsliste berücksichtigt.

In einem dritten Schritt wurde diese Liste schließlich konsolidiert. Anhand mehrerer Ausschlusskriterien, beispielsweise fehlender Neuigkeitswert gegenüber früheren eigenen oder fremden Vorschlägen, wurden manche Vorschläge aussortiert. Anschließend wurden die Reformvorschläge nach ihrer Herkunft geordnet und in fünf Gruppen unterteilt: PolitikerInnen, EU-Institutionen, politische Parteien, Interessengruppen und WissenschaftlerInnen.

Im Anschluss an die Zusammenstellung wurden die Vorschläge anhand von mehreren Analyse kategorien untersucht, die in einem Wechselspiel aus theoretischer Überlegung und empirischer Untersuchung gewonnen wurden. Diese Kategorien ergaben sich aus vier Fragestellungen: Erstens, auf welches gesellschaftliche Problem reagiert der jeweilige Vorschlag (Kategorie: »Problemdefinition«)? Zweitens, welche konkreten Mittel werden vorgeschlagen, um bestimmte sozialpolitische Ziele zu erreichen (»Mittel und Ziel«)? Drittens, auf welche Art und Weise soll der Vorschlag umgesetzt werden (»Governance-Form«)? Und viertens, auf welcher Vertragsgrundlage könnte der Vorschlag verabschiedet werden (»Entscheidungsgrundlage«)?⁸ Die Kategorien »Problemdefinition«, »Governance-Form« und »Entscheidungsgrundlage« werden im Folgenden analysiert. Aufgrund des beschränkten Platzes kann hier auf die Kategorie »Mittel und Ziel« nicht im Detail eingegangen werden.

Die beiden folgenden Kapitel bieten einen knappen, allgemein verständlich gehaltenen Überblick über die Ergebnisse der Studie für das österreichische Bundeskanzleramt.

4. Übereinstimmungen innerhalb der großen Mehrheit der Reformvorschläge

Die untersuchten Vorschläge sind in vielen Aspekten von Übereinstimmung gekennzeichnet. Dies gilt selbst für die wichtigsten politischen Parteien auf europäischer Ebene bzw. im Europäischen Parlament, die beiden großen Volksparteien, bei der Diskussion der *Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik*.⁹ Die

⁸ Unsere fünfte Kategorie war das »Flexicurity-Konzept« (siehe dazu näher Kap. 6).

⁹ Nur bei einem Thema der untersuchten Vorschläge, der Förderung von Beschäftigung, haben die Europäische Volkspartei (EVP) und die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) diametral entgegengesetzte Positionen. Auf der einen Seite schlägt die EVP markt-schaffende Maßnahmen vor, die Marktschranken abbauen und dadurch Wachstum und Beschäftigung fördern sollen. Auf der anderen Seite argumentiert die SPE, dass für die Förderung von Beschäftigung markt-korrigierende Maßnahmen notwendig seien, die Marktversagen durch rechtliche Regelungen, finanzielle Mittel sowie die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen beheben.

Europäische Volkspartei (EVP) betont die Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums, um die Ressourcen für die Sicherung der europäischen Wohlfahrtsstaaten bereitzustellen. Darüber hinaus sieht sie sich als Urheberin sozialpolitischer Errungenschaften, die jenseits marktwirtschaftlicher Erfordernisse eingeführt wurden (European Peoples' Party 2005, 2). Ebenso beansprucht die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) die Errungenschaften der europäischen Wohlfahrtsstaaten für sich. Auch die Sozialdemokratie erkennt die Vorteile eines funktionierenden Markts an, argumentiert jedoch zugleich, dass soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit keine gegensätzlichen Ziele sind, sondern sich gegenseitig bedingen, und dass beide aktive politische Schritte auf EU-Ebene erfordern (Party of European Socialists 2006, 1).

Nicht nur bei der (zugegebenermaßen recht abstrakten) Fragestellung zu Wechselbeziehungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik ist relativ große Einigkeit zwischen den aktuell diskutierten Reformvorschlägen zur EU-Sozialpolitik feststellbar. Ebenso gilt das für die *Definition von Problemen, die sozialpolitisches Gestalten auf Unionsebene erfordern*. Mit zwei Ausnahmen beginnen alle Vorschläge mit einer Benennung der wahrgenommenen wichtigsten Herausforderungen und Probleme, mit denen die europäischen Gesellschaften konfrontiert sind und auf die der jeweilige Vorschlag eine (Teil-) Antwort bereithält.¹⁰

Die untersuchten Beiträge variieren in Bezug auf Abstraktionsgrad und Häufigkeit der wahrgenommenen Probleme und Herausforderungen sowie hinsichtlich der Konkretisierung der Lösungsvorschläge. Dabei überwiegen Herausforderungen mit einem hohen Abstraktionsgrad wie Globalisierung, demografischer Wandel oder die institutionelle und inhaltliche Ausgestaltung der EU. Des Weiteren bestehen Herausforderungen mittleren Abstraktionsgrades wie technologischer Wandel, Arbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausschluss (soziale Exklusion), die EU-Erweiterungsrunden sowie der Wandel oder die Auflösung traditioneller Familienstrukturen. Und schließlich gibt es Probleme niedrigen Abstraktionsgrades, anders gesagt sehr konkrete Anliegen, wie etwa Mängel bei der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Probleme hohen Abstraktionsgrades werden sehr häufig als Anlass für konkrete Vorschläge angeführt. In etwa der Hälfte davon wird die Globalisierung als Herausforderung genannt, auf die EU-Sozialpolitik reagieren müsse. Das Argument in seiner Kurzform lautet, dass die Globalisierung die nationalen Märkte öffne und die Möglichkeiten der Nationalstaaten zur wirtschaftlichen Steuerung einschränke. Als Korrektiv dieser wirtschaftlichen Öffnung müsse u. a. Sozialpolitik fungieren. Mit dem Phänomen der Globalisierung werden auch Veränderungen der Arbeitsorganisation und des Produktionsprozesses, Verlagerungen von Unternehmen in andere Länder und Restrukturierungen verbunden.

Beinahe genauso oft wie Globalisierung wird ein demografischer Wandel in den europäischen Gesellschaften postuliert. Dieser Wandel zeige eine zunehmende Alterung der Bevölkerung: Während einerseits die Lebenserwartung der Menschen steige,

10 Die beiden Ausnahmen sind: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2005) und Rat der EU (2006).

nehme andererseits die Zahl der Geburten ab. In etwa einem Drittel der Vorschläge werden Herausforderungen der institutionellen und inhaltlichen Ausgestaltung der EU als zentral angesehen: zum einen die Zukunft der EU und des Verfassungsvertrags, zum anderen das als asymmetrisch beschriebene Missverhältnis zwischen supranational betriebener Wirtschaftspolitik und primär nationaler Sozialpolitik.

Kurz zusammengefasst können drei allgemeine Beobachtungen festgehalten werden:

- Erstens, je größer der Abstraktionsgrad eines wahrgenommenen Problems ist, desto häufiger wird es genannt. Globalisierung etwa bildet den Ausgangspunkt sehr vieler Beiträge.
- Zweitens, je abstrakter ein Problem definiert wird, desto unkonkreter sind die vorgeschlagenen Lösungen. Im Gegenzug gilt: Je konkreter das postulierte Problem ist, desto konkreter sind die vorgeschlagenen Lösungen. Ein Beispiel dafür wäre der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007a).
- Drittens, die Probleme und Herausforderungen und die daran anknüpfenden Vorschläge stehen nicht immer in engem Zusammenhang. So werden beispielsweise zwar die EU-Erweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 als Herausforderung für die EU gesehen, dennoch fehlen Vorschläge, was Sozialpolitik hier konkret bewirken kann und soll.

Auch bezüglich der Form, wie ein sozialpolitischer Vorschlag umgesetzt werden soll, bestehen große Übereinstimmungen. Gemäß der in der heutigen Politikwissenschaft üblichen Bezeichnung beschreibt die »Governance-Form« die Art und Weise, wie ein Vorschlag realisiert werden soll, um ein politisches Ziel zu erreichen. »Governance« umfasst ein Regelsystem der Steuerung und Koordination sowohl politischer als auch gesellschaftlicher AkteurInnen. Governance-Formen sind vor allem Gesetzgebung, unverbindliche Koordinierung, sozialer Dialog, Einsatz von Finanzmitteln und schließlich Marktmechanismen.

Am wichtigsten in diesem Kontext ist wohl die verbindliche EU-Gesetzgebung in Form von Richtlinien und Verordnungen. Sie enthält Gebote und Verbote, die sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für private KonsumentInnen und ProduzentInnen rechtlich bindend sind. Demgegenüber wirken Maßnahmen der unverbindlichen Koordinierung durch Überzeugung oder sozialen Druck. Der soziale Dialog bezieht die Sozialpartner bei der Formulierung und Umsetzung politischer Entscheidungen mit ein. Die Bereitstellung finanzieller Mittel soll Anreize schaffen, um wünschenswerte Handlungen durchzuführen, die ohne diese finanziellen Anreize unterbleiben würden. Schließlich vertrauen Maßnahmen, die den Markt fördern und Marktschranken abbauen, darauf, dass die ungehinderte Interaktion der MarktteilnehmerInnen das politische Ziel erreicht.

In den untersuchten Beiträgen werden sämtliche oben erwähnten Governance-Formen genannt und in fast allen Vorschlägen werden Kombinationen aus mehreren Governance-Formen befürwortet. Am häufigsten wird vorgeschlagen, EU-Sozialpolitik durch unverbindliche koordinierende Maßnahmen zu reformieren, gefolgt von bindender Gesetzgebung durch Richtlinien und Verordnungen. In geringerem Ausmaß

werden Finanzaufwendungen aus dem Europäischen Sozialfonds, insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildung, die Koordinierung und Steuerung durch die Sozialpartner sowie marktbasierte Anreize genannt. Hier ist ein Unterschied zwischen den beiden Volksparteien auf Unionsebene festzustellen: Während etwa die EVP auf den Markt zur Erreichung sozialer Ziele vertraut und lediglich solche staatlichen Maßnahmen unterstützt, die zum Funktionieren des Markts beitragen, fordert die SPE die Festbeschreibung sozialer Mindeststandards mittels Gesetzgebung und geht damit deutlich weiter in Richtung EU-Intervention im Sozialbereich (siehe dazu European Peoples' Party 2005 und Party of European Socialists 2006).

Fast alle Vorschläge, die Maßnahmen unverbindlicher Koordinierung ansprechen, betrachten diese als gut geeignet, um auf EU-Ebene sozialpolitische Ziele zu erreichen. Darüber hinaus halten die meisten der frühen Vorschläge jene Koordinierungsmaßnahmen, die im Jahr 2000 in Lissabon zur »Offenen Methode der Koordinierung« (OMK) zusammengefasst wurden, unter den Bedingungen ihres optimalen Einsatzes für effektiv (Ferrera/ Hemerijck/ Rhodes 2000, 63, Begg et al. 2001, 2, Vandenbroucke 2002, 7, Europäischer Konvent 2003, 18).¹¹ Diese eher positive Erwartungshaltung gegenüber der OMK schwächte sich in den letzten Jahren zwar ab, dennoch werden auf EU-Ebene Koordinierungsmaßnahmen nach wie vor als geeignet erachtet, um sozialpolitische Ziele zu erreichen. Da Forschungsergebnisse über die geringe praktische Wirksamkeit dieser unverbindlichen »weichen Intervention« erst allmählich in Studien erhoben und publiziert werden, dürfte der Optimismus hier in nächster Zeit voraussichtlich weiter gedämpft werden (siehe dazu die Beiträge in Zeitlin/ Pochet 2005).

Viele untersuchte Beiträge lassen die bisherige *inhaltliche und institutionelle Kompetenzverteilung* zwischen der EU und den Mitgliedstaaten unangetastet. In jenen Bereichen, wo die EU schon lange gesetzgeberisch tätig ist (Regelungen zu den Arbeitsbedingungen, zum technischen Arbeitsschutz und zur arbeitsrechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern), gehen die Vorschläge wenig über den Ist-Zustand hinaus. Sie betreffen eher punktuelle Ergänzungen der EU-Mindestnormen. Ebenso wird meist konform mit der gegebenen Situation ein »weiches« Vorgehen im Sinne der Koordinierung mit Empfehlungscharakter für Felder vorgeschlagen, in denen die EU auch bislang nur oder überwiegend mit *soft law*, also mit unverbindlichem »weichem« Recht, tätig wurde (Modernisierung sozialer Sicherungssysteme und soziale Eingliederung, siehe Artikel 137 EGV).

In der Folge werden konkrete Beispiele besonders für weiter gehende Reformideen präsentiert.

5. Vorschläge zur Reform der EU-Sozialpolitik

Die Mehrheit der im Projekt untersuchten Vorschläge bewegte sich innerhalb der bestehenden EU-Vertragsgrundlagen, forderte also nur das »vertraglich Mögliche«. Die

11 Die OMK ist ein neues unverbindliches Instrument der EU zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, zum regelmäßigen Informationsaustausch sowie zur Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien (siehe dazu etwa Zeitlin/ Pochet 2005).

im geltenden EG-Vertrag geregelten sozialpolitischen Kompetenzen der EU sind jedoch wie bereits erwähnt durch zahlreiche punktuelle Regelungen inhaltlich konkretisiert. Die meisten Ideen zur Reform der EU-Sozialpolitik sind daher genau betrachtet meist *Vorschläge, um Lücken in den ohnehin bereits geregelten sozialpolitischen Materien zu füllen*.

Nur etwa ein Drittel der *untersuchten* Vorschläge, meist von WissenschaftlerInnen stammend, forderte demgegenüber sozialpolitische Maßnahmen, die zumindest teilweise über die bestehenden Vertragsgrundlagen hinausgingen. Diese Vorschläge können in zwei Gruppen unterteilt werden. Die einen sehen Reformen der EU-Sozialpolitik in engen Grenzen vor, die anderen fordern eine klare Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen der EU.

Zur Gruppe der wenig weitreichenden Reformvorschläge gehört beispielsweise jener des belgischen Politikers Frank Vandenbroucke (2002). Er sprach sich für eine allgemeine Festschreibung einer sozialen Dimension in den EU-Verträgen aus, ohne dabei aber die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten antasten zu wollen. Die vertraglich festgeschriebenen sozialen Prinzipien müssten dann von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Darüber hinaus plädierte Vandenbroucke für die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel auf alle sozialpolitischen EU-Regelungen.

Forderungen zur deutlichen Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik wurden ausschließlich von WissenschaftlerInnen vorgebracht. Als Beispiele wären hier etwa die Vorschläge von Michel Dispersyn und Pierre Van der Vorst (1990) sowie von Klaus Busch (1998) zu nennen. Es fällt auf, dass diese älteren Datums sind, und das ist kein Zufall: Je aktueller die Vorschläge, desto weniger weitreichende Ideen verfolgen sie im Großen und Ganzen.

Dispersyn und Van der Vorst wandten sich mit ihrem Vorschlag aus dem Jahr 1990 an das belgische Sozialministerium. Sie entwarfen das Modell einer »Sozialschlange«, das sprachlich an die bekannte »Währungsschlange« zur Eingrenzung von monetären Wechselkursschwankungen erinnern sollte. Dispersyn und Van der Vorst berechneten für die neun wichtigsten Sozialleistungen einen quantitativen Mittelwert, um den sich die nationalen Sozialleistungsquoten innerhalb einer festgelegten Bandbreite bewegen dürfen. Mit diesem Mechanismus sollten laut Dispersyn und Van der Vorst die unterschiedlichen Sozialniveaus nach oben angeglichen werden.

Ein ähnlich weitreichender Vorschlag wie der soeben genannte stammt vom SPD-nahen Ökonomen und Politikwissenschaftler Klaus Busch (1998). Im Gegensatz zu Dispersyn und Van der Vorst entwickelte Busch sein »Korridormodell« auf Basis der aggregierten Sozialausgaben und mit der Absicht, die Nachteile sowohl des so genannten Mindeststandardmodells als auch des Harmonisierungsmodells zu umgehen. Die Mitgliedstaaten sollten seinem Modell zufolge anhand des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus¹² in drei bis vier Ländergruppen eingeteilt und dann für jede Ländergruppe eine Sozialleistungsquote vorgeschrieben werden.

12 Gemessen am Bruttoinlandsprodukt.

6. Konsens, vordergründige Formelkompromisse oder Verlagerung auf andere Arenen?

Die politische Debatte auf Unionsebene zur EU-Sozialpolitik hat sich im Vergleich zu jener früherer Jahrzehnte scheinbar deutlich beruhigt. Die konkret analysierten wichtigsten Reformvorschläge der letzten Jahre ergeben bei näherer Betrachtung dennoch einige Analysepunkte für potenzielle Vertiefungen sowie – noch stärker – für Erweiterungen der sozialpolitisch motivierten Intervention auf Unionsebene.

Dass die Diskussionen um eine »soziale Dimension der europäischen Integration« heute etwas weniger aufgeregt geführt werden als anlässlich der Einführung des so genannten EG-Binnenmarktprogramms Mitte der 1980er-Jahre, hat unserer Ansicht nach vier Gründe.

Erstens gibt es inzwischen, wie oben ausgeführt (Kap. 2), tatsächlich *zahlreiche punktuelle sozialpolitische Bestimmungen auf EU-Ebene*. Es besteht also eine belegbare soziale Dimension, und damit kann es nicht mehr um deren völliges Fehlen gehen, sondern eben »nur« um graduelle Reformen. Dies ist für eine Dramatisierung weniger geeignet als eine Situation, in der die EU praktisch ausschließlich wirtschaftsliberalisierende Standards erlassen hat.

Zweitens hat sich auch die Einsicht durchgesetzt, dass radikale Neuerungen auf Ebene der EU besonders selten, weil realistischerweise nicht durchsetzbar, sind. Zugleich ist offensichtlich geworden, dass nichtsdestotrotz eine Veränderung stattgefunden hat, insofern als die EU nicht mehr reine Wirtschaftsintegration bedeutet, sondern sie doch viele kleine Schritte in Richtung gemeinschaftlicher Sozialstandards gesetzt hat. Die oben genannten fast 100 punktuellen Richtlinien regulieren vielfältige Aspekte des täglichen Lebens der EU-BürgerInnen, besonders im Erwerbsleben. Sie umfassen zahlreiche zentrale Errungenschaften wie Bestimmungen zu Arbeitszeit und Pausen sowie Urlaubsregelungen, Verbote der Diskriminierung von Frauen oder Minderheiten etwa religiöser oder sexueller Ausrichtung, Schutzvorschriften für jugendliche, schwangere ArbeitnehmerInnen oder für Arbeitskräfte, die besonderen physikalischen oder chemischen Stoffen ausgesetzt sind. Somit ist heute *offensichtlich, dass eine »Politik der kleinen Schritte« stattgefunden hat*. Und es scheint nicht ausgeschlossen, dass sich diese Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte in der Zukunft fortsetzen könnte. Auch dies scheint einer Dramatisierung der heutigen Debatten um EU-Sozialpolitik entgegenzustehen.

Drittens ergab die Analyse der 35 wichtigsten Reformvorschläge auch, dass eine gewisse »Entpolitisierung durch Formelkompromisse« erfolgt sein dürfte. So könnte etwa das vieldiskutierte »Flexicurity-Konzept« in Form einer Neutralisierung verdecken, dass teils gegensätzliche Ansichten zu Ausmaß und Niveau von Schutzrechten für die ArbeitnehmerInnen weiter bestehen. »Flexicurity« versucht zwei Pole zu verbinden, die einander oft gegenübergestellt werden. Die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, der Arbeitsorganisation und der Arbeitsbeziehungen auf der einen Seite sowie Beschäftigungssicherheit und soziale Sicherheit auf der anderen Seite werden zugleich in den Blick genommen. Dieser Formelkompromiss bietet die Möglichkeit, das Spannungsfeld

von Flexibilisierung des Arbeitsmarkts einerseits und sozialer Sicherheit andererseits zumindest auf konzeptioneller Ebene aufzuheben. Das Flexicurity-Konzept findet in zehn der 35 Vorschläge Eingang. Sieben davon behandeln Flexicurity substanziell und betrachten allesamt Beschäftigungssicherheit und Arbeitsmarktflexibilität als gleichrangige Ziele (Ferrera/ Hemerijck/ Rhodes 2000, Europäische Kommission 2006, Rat der EU 2006, Social Platform 2006, Europäische Kommission 2007b, Rat der EU 2007, Špidla 2007). Zusätzlich wird Flexicurity hauptsächlich vor dem Hintergrund der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Erhöhung der Beschäftigungsquote diskutiert.

Obwohl innerhalb des Flexicurity-Konzepts ein Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftsliberalen und sozialdemokratischen Positionen erwartet werden könnte, findet die Idee von Flexicurity in den meisten Vorschlägen, die darauf eingehen, Zustimmung. Die einzigen kritischen Stimmen kommen von Social Platform (2006), einer Plattform von NGOs im Sozialbereich, sowie von den Wissenschaftern Ferrera, Hemerijck und Rhodes (2000). Zugleich werden aber die Diskussionen über das Verhältnis von Flexibilität am Arbeitsmarkt einerseits und sozialer Sicherheit andererseits nicht offen geführt. Die Forderung nach einer Ausgewogenheit beider Teile von Flexicurity ist allen einschlägigen Vorschlägen gemeinsam. Ein möglicher Erklärungsansatz für das Fehlen eindeutiger Positionierungen könnte sein, dass Flexicurity derzeit ein ausreichend vages Konzept ist, um Identifikationsmöglichkeiten sowohl für VerfechterInnen von mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als auch für jene Personen zu bieten, die eine bessere Absicherung der flexibilisierten ArbeitnehmerInnen fordern. Auf EU-Ebene könnte so ein Ausgleich zwischen den Interessen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen angestrebt werden. Möglich ist aber auch, dass das Beteuern von Ausgewogenheit auf programmatischer Ebene teilweise eine letztlich doch einseitige Option verhüllen soll, sei es in Richtung Flexibilität oder in Richtung Absicherung.

Weiters wurde im vergangenen Jahrzehnt oft die Formel der »Offenen Methode der Koordinierung« verwendet und zumindest in manchen Diskussionen als eine Art Allheilmittel präsentiert. Diese unverbindliche Koordinierung wurde mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 zuerst für die Beschäftigungspolitik eingeführt. Seither hat man sie für mehrere sozialpolitische Felder wie etwa auch für Armutsbekämpfung und Langzeitpflege angewendet. Dabei werden keine bzw. kaum verbindliche Vorschriften auf EU-Ebene festgelegt, sondern nur Empfehlungen und Zielvorgaben formuliert. Die einzelnen Länder müssen dann zwar über die eingetragene oder ausgebliebene Zielerreichung berichten, haben aber keine Sanktionen zu befürchten. Die Einbeziehung bestimmter, oft durchaus potenziell gegensätzlicher Zielsetzungen kann dabei gewährleisten, dass Forderungen bestimmter AkteurInnen und Interessengruppen zumindest scheinbar entsprochen wird. Während alle in bestimmtem Maße zufrieden gestellt werden, indem ihre zentralen Anliegen in vorsichtigen Formulierungen Eingang finden, wird allerdings keine bindende politische Entscheidung in die eine oder andere Richtung getroffen.

Viertens wurde schließlich im Zuge unseres Forschungsprojekts über Reformvorschläge für die EU-Sozialpolitik neben den genannten (scheinbar) neutralisierenden

Konzepten¹³ auch deutlich, dass die *aktuell wichtigsten Auseinandersetzungen vielleicht gar nicht auf der genuin politischen Ebene* stattfinden. Vielmehr bestehen neben jener politischen »Bühne«, auf der Reformen der EU-Sozialpolitik als solche zum Thema gemacht werden, auf EU-Ebene weitere Arenen für sozialpolitische Weichenstellungen. Diese Diskurse weisen zum Teil keinen Zusammenhang mit den hier bislang thematisierten Debatten auf: Thematisch berühren sie sich zwar sehr deutlich, im politischen Diskurs laufen sie allerdings oft – zumindest über längere Zeiträume – durchaus ohne Berührungspunkte nebeneinander her.

Zwei Mechanismen sind hier festzustellen: Erstens verschieben sich sozialpolitisch relevante Entscheidungen auf Unionsebene auf die wirtschaftspolitische Arena; zweitens ist eine Verlagerung von sozialpolitischen Entscheidungen auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und auf nationale Gerichte feststellbar.

Einerseits erfolgen wichtige sozialpolitische und besonders arbeitsrechtliche Festlegungen im Bereich von EU-Politiken, die im Wesentlichen als ökonomische Politikfelder präsentiert und verstanden werden. Wichtige arbeitsrechtliche und sozialpolitische Themen werden im politischen Prozess auf EU-Ebene dann (zumindest fall- und zeitweise) ausgeblendet. Indirekte Folgen auf sozialpolitischer Ebene kommen somit erst mit großer Zeitverzögerung in den Blick.

Als Beispiel kann hier der ursprüngliche Entwurf der so genannten Bolkestein-Richtlinie zur Dienstleistungsliberalisierung (aus dem Jahr 2004) dienen. Zwar war die Dienstleistungsfreiheit in der EU schon immer vertraglich verankert und in vielen Einzelsektoren auch durch EU-Richtlinien im Detail geregelt. In der Praxis bestanden aber bis zur Verabschiedung dieser Richtlinie 2006 häufig rechtliche Hindernisse wie etwa, dass *ArbeitnehmerInnen*, die zur Erfüllung von Dienstleistungen von einem EU-Land in ein anderes entsendet werden, ein rechtsgültiges Visum besitzen oder eine Arbeitserlaubnis im Zielland haben mussten. Im ersten Entwurf zur Bolkestein-Richtlinie wurden allerdings wichtige Brennpunkte für sozialpolitische Konflikte nicht explizit angesprochen.¹⁴ Fast wäre es zu einer Entscheidung unter rein wirtschaftspolitischen Erwägungen gekommen, die langfristig gesehen weitreichende sozialpolitische Folgewirkungen gehabt hätte – ohne dass diese aber zum Zeitpunkt des ursprünglichen Rechtsetzungsvorschlags diskutiert worden wären (Miklin 2008). Verantwortlich für derartige Entwicklungen bzw. Probleme ist vor allem die Spezialisierung einzelner institutioneller Einheiten auf entweder Ökonomie oder Soziales (Generaldirektionen in der Europäischen Kommission, Fachministerräte). Erst nach einer ersten Phase, in der fast ausschließlich WirtschaftsexpertInnen den Vorschlag zur

13 In der Diskussion des Projektberichts wurde zusätzlich auch die »Modernisierung der Sozialversicherungssysteme« als eine scheinbar ausgleichende Formel genannt. Diese ermöglicht es, sozialpolitische Konflikte in der EU-Politik dem finanzpolitischen Ziel der Konsolidierung der Staatshaushalte unterzuordnen.

14 So etwa die Kontrolle über die ausländischen Dienstleister, besonders in Bezug auf die Entsendung von ArbeitnehmerInnen im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen. Auch war keineswegs klar, ob und wie nach dem so genannten Herkunftslandprinzip Personen nebeneinander arbeiten würden, für die ungleiches Recht gelten sollte, und ob nicht eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Firmen entstehen konnte, die von »Billiglohnländern« aus anbieten.

Liberalisierung der Dienstleistungen in der EU diskutiert hatten, rückten auch sozialpolitische und arbeitsrechtliche Aspekte in den Vordergrund, weil an sozialen Fragen orientierte AkteurInnen die möglichen mittelbaren Effekte erkannten. In der Folge kam es zu intensiven Debatten und substanziellen Abänderungen der schließlich erst mit großer Verzögerung beschlossenen Richtlinie.

Andererseits ist in den vergangenen Jahren auch festzustellen, dass einige der heikelsten sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Entscheidungen vom EuGH gefällt werden, der wiederum die Anwendung seiner Rechtsprechung dem Ermessen der nationalen Gerichte überlässt. Es findet also eine Verlagerung wichtiger sozialpolitischer Konflikte in die Gerichtsarena statt.

Wichtige Themen des Arbeitsrechts und der Sozialpolitik wurden auch dadurch dem (im engeren Sinne) politischen Prozess entzogen, dass sie der Rechtsprechung überlassen wurden. Teils verfügt die EU bei diesen Themen explizit über keine Rechtssetzungskompetenz (z. B. beim Streikrecht), teils sind wichtige Details in der Praxis zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht konsensfähig und bleiben daher mittelfristig ungelöst, bis es zu Auseinandersetzungen vor dem EuGH kommt (etwa im Hinblick auf die Festlegung aller wettbewerbsrelevanten und am Arbeitsort geltenden Standards auch für aus anderen Ländern entsandte Arbeitskräfte). Denn wenn bestehende Regelungslücken über kurz oder lang auf nationaler Ebene doch strittig werden, ersuchen oft nationale Gerichte den EuGH um die gültige Interpretation des fraglichen EU-Rechts. De facto landen solchermassen eigentlich politische Entscheidungen bei den Gerichten.

Im Arbeitsrecht wurden in den letzten Monaten (Ende 2007) gleich zwei Aufsehen erregende Fälle entschieden. In der Rechtssache *Viking* geht es vereinfacht gesagt darum, ob Gewerkschaften mit Kampfmaßnahmen gegen verschlechterte Arbeitsbedingungen die von der EU eingerichtete Niederlassungsfreiheit für Unternehmen anderer Länder in der Praxis einschränken oder behindern dürfen. Ausgangspunkt des Rechtsstreits zwischen der International Transport Workers' Federation (ITF) und dem finnischen Fährunternehmen Viking Line vor britischen Gerichten war die Umflagung eines Schiffes. Im Oktober 2003 teilte Viking Line der Finnish Seamen's Union (FSU) mit, dass sie ein Verluste erwirtschaftendes Schiff, die unter finnischer Flagge fahrende Rosella, umflaggen und in Estland registrieren werde, um so eine billigere Besatzung auf Grundlage eines niedrigeren Lohnniveaus als in Finnland beschäftigen zu können. In einem Rundschreiben wies die ITF daraufhin ihre Mitglieder an, keine Kollektivverhandlungen mit der Viking Line zu führen. Viking Line wandte sich ihrerseits an die Gerichte des Vereinigten Königreichs, Sitz der ITF, um die Rücknahme des Rundschreibens zu erwirken. Im Berufungsverfahren richtete der Court of Appeal mehrere Fragen an den EuGH, u. a. ob die kollektiven gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen gegen verschlechterte Arbeitsbedingungen sowie deren Androhung durch die FSU und die ITF eine gerechtfertigte Beschränkung der Grundfreiheiten der EU darstellen oder nicht.

In seinem Urteil vom 11. Dezember 2007 stellte der EuGH (2007a) fest, dass die gewerkschaftliche kollektive Maßnahme als eine Beschränkung der Niederlas-

sungsfreiheit zu interpretieren ist. Diese kann allerdings gerechtfertigt sein, wenn es dafür einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gibt, wie etwa den ArbeitnehmerInnenschutz. Ob ein solcher Grund gegeben ist, ist im Einzelfall vom nationalen Gericht zu prüfen. Zusätzlich äußerte der EuGH folgende Überlegungen: Falls erwiesen ist, dass die betroffenen Arbeitsplätze oder Arbeitsbedingungen nicht gefährdet oder ernstlich bedroht sind, dann ist eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nicht gerechtfertigt. Im gegenteiligen Fall ist vom nationalen Gericht weiter zu prüfen, ob die von der Gewerkschaft betriebene Maßnahme geeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen, oder ob sie unverhältnismäßig ist.

Das zweite vielbeachtete EuGH-Urteil erging kurz vor Weihnachten 2007 im Fall *Laval* (EuGH 2007b). Auch dieser Rechtsstreit zwischen der lettischen Gesellschaft Laval un Partneri Ltd einerseits und dem schwedischen Bauarbeiterverband sowie dem schwedischen Elektrikerverband andererseits hat seinen Ausgangspunkt in kollektiven gewerkschaftlichen Maßnahmen. Zur Vorgeschichte: Im Mai 2004 schickte Laval lettische ArbeitnehmerInnen nach Schweden, um Bauarbeiten an einer Schule in Vaxholm durchzuführen. Die Tarifverträge mit diesen ArbeitnehmerInnen wurden jedoch nicht mit der schwedischen, sondern mit der lettischen Bauarbeitergewerkschaft abgeschlossen. Die schwedische Bauarbeitergewerkschaft blockierte daraufhin die Baustelle. Nach der Insolvenz der schwedischen Auftragsgesellschaft Baltic klagte Laval die Gewerkschaft mit dem Argument, dass die Maßnahmen rechtswidrig gewesen wären und somit ein Schadensersatzanspruch bestehe. Die zwei Vorlagefragen des nationalen Gerichts an den EuGH bezogen sich auf die Rechtmäßigkeit von kollektiven Maßnahmen der Gewerkschaft in einem Mitgliedstaat ohne ausdrückliche Bestimmungen über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Der Hintergrund dafür ist, dass in Schweden keine allgemeinverbindlichen Kollektivverträge bestehen und daher Mindestlöhne sowohl im nationalen Rahmen als auch im Bereich der einschlägigen EU-Entsenderichtlinie (die auch in Schweden umzusetzen war, aber diesen Bereich wiederum nicht lückenlos regelt) nicht allgemein gelten.

In seinem Urteil stellte der EuGH fest, dass im spezifischen Fall das Recht der Gewerkschaften zur Durchführung kollektiver Maßnahmen eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt und der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie widerspricht. Der Schutz der ArbeitnehmerInnen gegen ein etwaiges Sozialdumping kann zwar ein zwingender Grund des Allgemeininteresses für die Beschränkung sein. Mangels kollektiv vereinbarter Vorschriften erscheinen dem EuGH gewerkschaftliche Maßnahmen jedoch in diesem Fall als unverhältnismäßig.

Beide Urteile riefen zahlreiche und sehr vielfältige Reaktionen hervor, u. a. in einem großen Hearing vor dem Europäischen Parlament am 26. Februar 2008. Die Gewerkschaften befürchteten, dass künftig die Nutzung altbekannter gewerkschaftlicher Instrumente wie etwa in letzter Konsequenz auch Streik oder die Verweigerung von Kollektivvertragsverhandlungen primär als eine – in der Praxis vielleicht ausschließlich negativ bewertete – Beschränkung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten der EU betrachtet werden könnte. In anderen Worten: ArbeitnehmerInnenorganisationen befürchten, dass auf diesem Weg einmal mehr sozialpolitische Rechte Nachrang

gegenüber ökonomischen Rechten für Unternehmen (u. a. Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit) haben könnten. Die europäische Arbeitgebervereinigung BusinessEurope (vormals UNICE) begrüßte demgegenüber die Urteile als möglichen Schritt zu mehr Rechtssicherheit im Binnenmarkt.

Hier ist wichtig, dass wesentliche Aspekte nationalen Arbeitsrechts und nationaler Sozialpolitik zwar nicht offizieller Teil der EU-Sozialpolitik sind, zugleich aber indirekt über den Weg solcher Gerichtsurteile von der europäischen Integration maßgeblich berührt werden können. Dies gibt Anlass zur Frage, ob und wie eine Re-Politisierung derartiger und anderer sozialpolitischer Fragen herbeigeführt werden kann. Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene sind dafür allerdings alles andere als einfach. Denn eine Änderung der beschriebenen EuGH-Urteile könnte wohl nur über eine einschlägige Vertragsreform erreicht werden. Diese wiederum wäre wahrscheinlich derzeit weder im EU-Ministerrat noch in einer Regierungskonferenz mit Einstimmigkeitsprinzip konsensfähig, und auch die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten kann nicht als fraglos gegeben eingestuft werden.

7. Ausblick

Die geringfügigen sozialpolitischen Änderungen im (noch in der Ratifizierung befindlichen) Lissabonner Vertrag von 2007 ändern an der beschriebenen Situation nichts Wesentliches. Offensichtlich bestehen seit den EU-Erweiterungen von 15 auf 25 und später 27 Mitgliedstaaten nochmals unterschiedlichere soziale und arbeitsrechtliche Niveaus und Ansichten. Das wird Einigungen in der Zukunft keineswegs leichter machen.

Auch wird der Vertrag von Lissabon die im beschriebenen Beitrag diskutierten Verlagerungstendenzen nicht beenden. Weiterhin sind z. B. Löhne und Streikrecht von der EU-Sozialpolitik explizit ausgenommen. Die beschriebenen Fälle vor dem EuGH zeigen aber, dass über den Umweg der EU-Wirtschaftsliberalisierung diese Themen sehr wohl Gegenstand europäischer Politik bzw. – streng genommen – europäischer Justiz werden. Dafür ist erst eine grundlegende politische Debatte einzuleiten. Die oben beschriebenen jüngsten Anlassfälle *Viking* und *Laval*, in denen es um Gewerkschaftsrechte im Spannungsfeld mit Unternehmensfreiheiten wie Niederlassungsrecht und Dienstleistungsfreiheit geht, werden eine solche Diskussion aber fördern.

Es ist daher insgesamt wohl zu erwarten, dass die in den letzten Jahren vordergründig etwas weniger umstrittene EU-Sozialpolitik bald wieder stärker in den breiteren politischen Diskurs und damit auch in die öffentliche Aufmerksamkeit rücken wird.

Literatur

- Begg, Iain et al. (2001) *Social Exclusion and Social Protection in the European Union: Policy Issues and Proposals for the Future Role of the EU*, verfügbar unter: <http://www.lsbu.ac.uk/euroinst/documents/policyreport.pdf>, 1. 4. 2008.
- Busch, Klaus (1998) *Das Korridormodell – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik*. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 2, 147–156.
- Dispersyn, Michel/ Van der Vorst, Pierre (1990) *La construction d'un serpent social européen*. In: Revue Belge de Sécurité Sociale, Nr. 12, 889–979.
- EuGH (2007a) *EuGH-Urteil vom 11. 12. 2007, Rs. C-438/05 (International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union gegen Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti)*, noch nicht in der Slg. veröffentlicht, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/de/index.htm>, 1. 4. 2008.
- EuGH (2007b) *EuGH-Urteil vom 18. 12. 2007, Rs. C-341/05 (Laval un Partneri Ltd gegen Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet aveling 1, Byggetan, Svenska Elektrikerförbundet)*, noch nicht in der Slg. veröffentlicht, verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/de/index.htm>, 1. 4. 2008.
- Europäische Kommission (2005) *Mitteilung der Kommission – Grünbuch »Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen«*, KOM (2005) 94 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006) *Grünbuch: Ein moderneres Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts*, KOM (2006) 708 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007a) *Mitteilung der Kommission – Die Arbeitsplatzqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern: Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007–2012*, KOM (2007) 62 endgültig. Brüssel.
- Europäische Kommission (2007b) *Mitteilung der Kommission – Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit*, KOM (2007) 359 endgültig. Brüssel.
- Europäischer Konvent (2003) *Schlussbericht der Gruppe XI »Soziales Europa«*, CONV 516/1/03. Brüssel.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2005) *Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der »Mitteilung der Kommission – Sozialpolitische Agenda«*, 294/04. Brüssel.
- European Peoples' Party (2005) *For more Growth, Prosperity and Jobs in Europe!* EPP Working Document adopted by EPP Political Bureau on 4 March 2005.
- Falkner, Gerda (1994) *Supranationalität trotz Einstimmigkeit? Entscheidungsmuster der EU am Beispiel der Sozialpolitik*. Bonn.
- Falkner, Gerda (1998) *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London/ New York.
- Falkner, Gerda (2000) *EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücken: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends*. In: Politische Vierteljahresschrift, Nr. 2, 279–301.
- Falkner, Gerda (2004) *Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik*. IHS Working Paper Nr. 13, Political Science Series. Wien.
- Falkner, Gerda et al. (2005) *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge, UK.
- Falkner, Gerda/ Treib, Oliver (2008) *Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States*. In: Journal of Common Market Studies, Nr. 2, 293–314.
- Ferrera, Maurizio/ Hemerijck, Anton/ Rhodes, Martin (2000) *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union, verfügbar unter: http://www.aueb.gr/deos/MASTER-GR/Ferrera_Hemerijck_Rhodes.pdf, 1. 4. 2008.
- Leibfried, Stephan (2005) *Social Policy: Left to the Judges and the Markets?* In: Wallace, Helen et al. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. Oxford, 243–278.
- Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hg.) (1998) *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a. M.
- Miklin, Eric (2008) *Nationales Interesse oder individuelle Ideologie? Die Rolle des Links-Rechts-Schemas im EU-Ministerrat am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie*. Dissertation an der Universität Wien.

- Obermaier, Andreas (2007) *The End of the Principle of Territoriality? The Impact of European Court of Justice Rulings on the Domain of Patient Mobility in Germany, France and the United Kingdom*. Dissertation an der Universität Bremen.
- Party of European Socialists (2006) *A New Social Europe. Ten Principles for our Common Future*, Adopted Resolution, 7th PES Congress.
- Rasmussen, Nyrup/Delors, Jacques (2006) *The New Social Europe*. Brüssel.
- Rat der EU (2006) *Wichtigste Empfehlungen des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates*, 7346/ 06. Brüssel, verfügbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/06/sto7/sto7346.de06.pdf>, 1. 4. 2008.
- Rat der EU (2007) *Kernbotschaften des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates*, 6705/ 07. Brüssel, verfügbar unter: <http://www.lissabon-strategie.at/NR/rdonlyres/FoB4F859-3AA4-47A9-A819-55B9D7875A92/28131/KIPBesoratinputandenERDE.pdf>, 1. 4. 2008.
- Social Platform (2006) *Achieving Effective Minimum Income and Active Inclusion Policies in the EU: What the European Union Can Contribute*. Response to Commission Communication »Concerning a Consultation on Action at EU level to Promote the Active Inclusion of the People furthest from the Labour Market«, KOM (2006) 44 endgültig. Brüssel.
- Špidla, Vladimír (2007) *Flexicurity: Eine Antwort Europas auf die Globalisierung?* Hertie School of Governance, SPEECH/ 07/ 228. Berlin.
- Vandenbroucke, Frank (2002) *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* Max Planck Institute for the Study of Societies, Working Paper 02/ 6. Köln.
- Zeitlin, Jonathan/ Pochet, Philippe (eds.) (2005) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies* (with Lars Magnusson). Brüssel.

Kontakt:

falkner@ihs.ac.at

andreas.obermaier@oeaw.ac.at